

現代福祉政策の位相的位置づけ

——四象限モデルの提案とその適用——

野々山 久也

1. 福祉政策の今日の特徴

こんにち福祉見直し論いらい，社会福祉を論じるさいに「バラマキ福祉」とか「先取り福祉」とかということばは，批判的な用語としてジャーナリズムの世界に普及している。高福祉・高負担の題目のもとに受益者負担論やコミュニティ論としての地域住民責任転嫁論あるいは社会奉仕論としてのボランティア活動の推進活用によるボランティア請負論ないし安上り福祉論など，社会的負担を私的負担に，公的扶養を私的な親族扶養にと切りかえようとする動きが新しい秩序志向としてどんどん地ならしを開始しはじめてきている。

高福祉・高負担という題目

たしかに今日，施設収容を中心に行っているわが国の社会福祉そのもののあり方の本質的な検討の不可欠なことは疑いのない事実である。しかしながら，いわゆる福祉見直し論は，福祉そのものの本質的な再検討ではなく，ことばのうえでは「福祉」の見直しではあっても，その内実は「財政」の問題に拘泥しており，まさに財政見直し論にほかならないといってよい。

このような福祉見直し論では，受益者負担論としての高福祉・高負担が現状ではじゅうぶんな個人所得をうることのきわめて困難な状態におかれている障害者や老人たちにとって，それがおのずから直系的な拡大家族や親族集団による連帯責任的な費用負担を意味するものになることは明らかである。

そしてまた政府の推奨によるコミュニティ論については、¹⁾ すでに周知のように、それが新しい「中央集権化」体制の確立と「住民運動」対策を目的とするものであること、ならびに「住民参加」方式などとよびかけることによって費用および労力の負担を住民にかたがわりさせようとするものであることは、これまた多くの論者によって明らかにされているところである。

オイル・ショックいらいの減速経済という現実のなかで国庫財政ならびに地方財政のひっ迫化は事実であるにしても、それを理由にして、社会的負担を私的負担に、公的共同扶養を私的親族扶養に、そして公的責任を地域住民のボランティアにというように、行政責任を市民に直接的かつ短絡的に転嫁するような高福祉・高負担の地ならしは、けっして期待されるべき新しい福祉政策の方向ではありえないことを、まずもってここで確認しておく必要があるだろう。

福祉行政の責任回避

生活環境の悪化をはじめ、富と貧困の二極分解的な蓄積をもたらした「高度経済成長」政策のひずみのなかで、市民の権利意識の高揚をとおして、わが国の戦後の福祉運動は漸新的とはいえるものの、着実に進展し、全国に多くの革新自治体を生みだし、福祉政策の拡大化をうながしてきた。しかしながら、こうした努力の積みかさねのうえに戦後30年余を経過してきたわが国の福祉政策が、いまいかにも低成長経済体制という理由をテコにして大きく方向の転換をはかろうとしている。

福祉見直し論は、その方向転換の基本的姿勢を示したものにほかならないといってよい。もちろん従前からの救貧政策のたんなる量的な拡大化のみが

1) 政府（自治省）は昭和46年いらいモデル・コミュニティを全国に合計83か所指定して積極的な地域政策を推進してきている。

自治省『コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱』1970年。

地方自治制度研究会編『コミュニティ読本』帝国地方行政学会、1973年。

地民生活センター編『現代日本のコミュニティ』川島書店、1975年。

森村道美編著『コミュニティの計画技法』彰国社、1978年。など。

わが国における福祉政策の充実であるなどとはけっしていえない。この点では、こんにち福祉政策における質的な抜本的検討が望まれることは前述したとおりである。それはどちらかといえば、じゅうらいのきわめて貧困状態にあった福祉政策にたいして、その量的拡大化のみに大きな期待をかけて押しすすめてきた福祉運動のなせるわざでもあった。²⁾ しかしながら、低成長体制という理由をテコにして方向転換をめざそうと目ろまれている行きさきは福祉政策のこうした量的拡大化の意味を十分に尊重したうえでの質的な抜本的検討ではけっしてありえない。すなわち、それは量的削減を前提にしたうえでの福祉政策にたいする行政みずからの責任回避の方向でしかありえないのである。このことは、わが国における福祉政策を前近代的な段階へと、もういちど後退させてしまうという危険性をたふんにはらんでいるものといわざるをえないだろう。

大宝律令や養老律令（令義解の戸令）の時代いらい長期にわたって血縁や地縁を福祉政策の強力な手段として採用してきたわが国の福祉政策は、はかなくも、戦後30年余の市民意識の高揚にともなう「市民運動」の成果もむなしく、「日本の風土にみあった真の福祉を」というような甘いことばのもとにこんにちの経済不安をよき味方にして再び活力をとりもどし、この機にかこつけて前近代的な「相互扶助」方式へのUターンを宣言しはじめているのである。大平内閣は、その施政方針演説のなかで「日本人のもつ自立自助の精神や、思いやりのある人間関係、相互扶助の仕組みを守る」ことによって「日本型福祉社会」の建設の必要性を強調している。

すでに西欧諸国では、とうぜんのこととしてうけとめられてきている経済成長率にたいして、わが国も低成長経済体制にはいったということをことさら大げさに強調することによって、産声をあげたばかりの「福祉優先」政策がただちにUターンというかたちで方向転換を宣言しはじめているというこ

2) たとえば施設不足から巨大障害者収容施設であるコロニーの建設への早期設立要求のための福祉運動あるいはマスコミの福祉キャンペーンなどがその例として指摘できる。

とは、わが国における「福祉論理」あるいは「福祉思想」がいかに貧弱なものであるか、あるいはまた依然として前近代的な傾向からいかに脱しきれていないかということを如実に示す証左であるといってよいだろう。

そこでつぎに、こうしたことを背景にしながら、たんなる財政の見直しなどという意味での福祉政策の見直しではなく、ことばどおりの「福祉の本質」の見直しという意味での「社会福祉の準拠枠」の再検討をとおして、わが国における福祉政策の今日的課題にアプローチしてみることにしてみたい。そして、そうすることによって70年代を反省し、80年代の社会福祉の方向をさぐりあててみることにしてみたい。

ところで社会福祉の本質論については、わが国ではいままでに竹中勝男、孝橋正一、岡村重夫、木田徹郎、竹内愛二、一番ヶ瀬康子らがそれぞれ独自の理論を提示してきている。³⁾ ここでは、これらのいずれの理論にもとくに加担するというようなことはしないが、ただ用語上での共通性を保つために「岡村理論における用語」を共通用語として援用しながら、筆者なりに独自の社会学的体系化としての新しい社会福祉の準拠枠、すなわち「社会福祉の四象限モデル」を提示してみることにしてみたい。このことは過去の業績を無視することではなく、じゅうらいのイデオロギー的なスティグマをできるだけ排除し、社会福祉現象の社会学的な認識を一步でも前進させたいと願うからにはほかならない。

2. 福祉論理の展開

福祉の論理あるいは福祉の思想は、その社会のその時代によって大きく変

3) 竹中勝男『社会福祉研究』関書院、1950年。

岡村重夫『社会福祉学総論』柴田書店、1958年。

竹内愛二『専門社会事業研究』弘文堂、1959年。

孝橋正一『全訂社会事業の基本問題』ミネルヴェ書房、1963年。

木田徹郎『社会福祉概論』新日本法規出版、1969年。

一番ヶ瀬康子『現代社会福祉論』時潮社、1971年。

化するものといえるかもしれない。それは時代的な反映とみこともできるかもしれない。しかしながら、事実は残念にもかなりその様相を異にしている。なぜなら、それは福祉の論理あるいは福祉の思想が必ずしも時代の変化に即応しているわけではないということを指摘しなければならないからである。たとえば、前近代的な福祉思想ともいえる「慈善」ないしは「慈善事業」が近代的社会である現代においてもなおそれなりに機能しているという事実が存在するのである。

こうしたことから考えてみて、福祉思想を時代によって大きく区分することはまったく不可能ではないにしても、過去の時代に即応して福祉論理の展開を整然と整理することは必ずしも容易なことではないということが理解されるだろう。ここに提示される福祉論理の「四象限モデル」は、その意味において歴史的な論理展開としての四象限モデルであると理解されては正しくない。それは「福祉とは何か」という意味での社会福祉の本質論を模索するために、また現代の福祉政策のあり方やその新しい方向を模索するために不可欠な社会福祉の社会学的準拠枠の構築をめざして提示されるものである。

福祉論理の四象限モデル

まずタテ軸とヨコ軸を交差させることによって四象限モデルを構成する手順から論をすすめてみることにしてみたい。

図1にみられるように、最初に線引きされるタテ軸においては価値体系という観点によって社会福祉の論理を二つの大きなカテゴリーに分割してみることになる。二つのカテゴリーのうちの左側は、普遍主義（ユニヴァーサルイズム）的価値体系であ

図1 社会福祉の四象限モデル

| | | 価値体系 | |
|--------|-------|------|------|
| | | 普遍主義 | 個別主義 |
| 処遇方法体系 | 限定主義 | 第Ⅲ象限 | 第Ⅱ象限 |
| | 無限定主義 | 第Ⅳ象限 | 第Ⅰ象限 |

る。そして右側は、個別主義（パティキュラリズム）的価値体系である。これらはタルコット・パーソンズらによるパターン変数（パターン・バリエブルズ）に依拠している。⁴⁾ つまり普遍主義的価値体系とは、あらゆる人間行動における価値判断において、ひとびとがつねに普遍主義的な価値判断のパターンを採用するということであって、たとえば空腹のときにすなおに「腹がへった」と主張したり、あるいは傷を負ったときに「痛い」といって泣いたりすること、または人事採用においてその採用テストで高い得点をとったものから順に採用するような行動パターンをとることなどである。

一方、これにたいして個別主義的価値判断とは、あらゆる人間行動における価値判断において、ひとびとがつねに個別主義的な価値判断のパターンを採用することであって、たとえば空腹のときに「武士は食わねど高楊子」と主張したり、あるいは傷を負ったときに「男の子だ。痛くないぞ。泣かないぞ」といったりすること、または人事採用においてその採用テストの得点よりもむしろ縁故関係を重視するような行動パターンをとることなどである。

社会福祉という側面において、以上のような価値体系によるタテ軸の区分をおこなうことは、とうぜんのことながら社会福祉の論理あるいは社会福祉にかかわる人間行動についての価値判断を大きく二つのカテゴリーにまず二分することになる。つぎに、福祉論理の四象限モデルを構成するために、以上のタテ軸にさらに新しくヨコ軸をつけくわえることによって社会福祉論理を四つの大きなカテゴリーに区分してみることにしてみたい。

ヨコ軸の区分は、社会福祉がまさに実践の体系であるという事実から導きだされる区分である。このヨコ軸による「処遇方法」の体系についての二つの区分は、そのまま社会福祉の論理を処遇方法のちがいという点で大きく二分することになるのはとうぜんである。ヨコ軸によって分割されるこの二つのカテゴリーのうち、まず上側は限定主義的（スペシフィック）な処遇方法

4) パーソンズ=シルス『行為の総合理論をめざして』（永井ほか訳）日本評論新社、1960年。

の体系を意味し、下側は無限定主義的（ディフューズ）な処遇方法の体系を意味する。

これもやはり前述のパーソンズらによるパターン変数に依拠している。つまり限定主義的な処遇方法の体系とは、あらゆる対人接触のパターン（この場合、対人関係のひとつのあり方としての社会福祉的な処遇方法のあり方をとうぜんのこととしてその枠内に包含する）において、ひとびとがつねに限定主義的な対人接触（処遇方法）のパターンを採用するということであって、たとえば医者と患者の関係や教師と学生のように医療や教育という社会生活の一側面あるいは社会生活における限定された側面においてのみ接触する関係は、限定主義的な処遇方法の体系に属するものである。

一方、これにたいして無限定主義的な処遇方法の体系とは、社会福祉的処遇方法のあり方をふくむあらゆる対人接触のパターンにおいて、ひとびとがつねに無限定主義的な対人接触（すなわち処遇方法）のパターンを採用するということであって、たとえば母親と子どもの関係や夫と妻の関係のように社会生活のたんなる一側面ではなく、複数の側面における関係あるいは特定の側面にのみ限定されることのない対人接触の関係は、無限定主義的な処遇方法の体系に属するものである。

さて、こうして構成される四つのカテゴリーあるいは位相は、この稿でいういわゆる社会福祉論理の四象限モデルということになる。図1にしたがって説明してみると、まず右下は第一象限の位相であり、右上は第二象限の位相である。そして左上は第三象限の位相であり、左下は第四象限の位相ということになる。

四象限モデルの位置づけ

個別主義的価値体系と無限定主義的処遇方法によって構成される第一象限は、一定の範囲内でそのメンバーが相互に助けあうところの「相互扶助」が代表される。相互扶助は、親族間の相互扶助にみられるように援助対象を普遍主義的に設定するのではなく、あくまでも個別主義的に選択された対象者間

のみにしておこなわれ、その処遇方法は、まさしく無限定主義であって、特定の生活側面にのみ限定して扶助行為がなされるものではない。

また、相互扶助のように一定の範囲内にのみ限定するのでなく、それをこえて援助対象をもとめる「慈善事業」も、この第一象限に位置づけられるものである。相互扶助はたしかに援助対象を一定の範囲内に限定する個別主義的な傾向をつよくもつものであるが、しかしながら実は、慈善事業もまた宗教的色彩をつよくもつ個別主義的な価値体系にもとづくものである。なぜなら、それは援助者が被援助者に「施し」をするとき、普遍主義的な価値体系というよりもあくまでも援助者の「個人的な善意」にもとづいてなされるものであるからである。個人的善意は、それがたとえ「神の意志」にもとづくものとしても、けっして普遍主義的な価値体系によって裏うちされたものではないのである。つまり個人的な善意はあくまでも個人的なのであって、そこには普遍主義的な基準などは存在しないのである。また人道主義にもとづき、この宗教的色彩を排除したかたちをとる「博愛事業」といえども、その根底にある特徴は慈善事業と何ら変わるところがなく、社会福祉の論理という点では、これらはすべて第一象限の位相にあるものというべきである。たとえば、友愛訪問の諸活動やセツルメント運動がその具体的な事実として想起されるだろう。

つぎに第二象限では、上述の第一象限と同じく個別主義的な価値体系を背景にはするが、しかし処遇方法という点ではもはや無限定主義的ではなく、援助対象者の生活の一側面に限定されたかたちをとるものとなる。「救貧事業」や「保護事業」などは、その典型例である。貧困という限定された点において個人の善意ではなく、国家の統一的な政策として処遇がおこなわれるのである。統一的な政策という点からすれば、いかにも普遍主義的価値体系に分類されるかにみえるが、しかしここでの社会福祉の論理は、あくまでも援助する側の都合によって構築されたものであって、支配者側の個別主義的な価値体系にもとづいた論理である。

救貧事業の代表とみなされる「劣等処遇の原則」を中核とする改正エリザベス救貧法（1834年）のように、それがたとえ懲罰的な傾向をもつものであろうとも、また保護事業のようにレッセ・フェールをはじめとする自由主義思想にもとづく恩恵的な保護政策であろうとも、⁵⁾ それらはともに援助対象者を貧困という観点からして一括することによって、すべてをこの貧困者という位置づけにおいてのみ処遇するのである。それは援助者と被援助者とのあいだに大きな隔離的差別があり、明らかに援助者は被援助者たりえず、またその逆も真である。

さて、社会福祉論理の第三象限は、いままでの第一象限や第二象限とはちがって、はじめて普遍主義的価値体系に位置づけられるものである。それは社会福祉の論理が何らかの特定の立場にたった個別主義的な価値体系にもとづくものではなく、社会を構成するすべてに共通した論理としての普遍主義的価値体系にもとづくものである。したがって、第三象限の社会福祉論理は「福祉とは権利なり」ということばで象徴される論理である。イギリスやスウェーデンをはじめとする「福祉国家」の福祉論理は、理念的にはまさにこうしたカテゴリーに位置づけられる福祉論理ということになるだろう。その意味では、前述の第二象限の福祉論理は「福祉とは権力なり」ということばで象徴されるものといってよいだろう。それは「政治の論理」によって左右される福祉論理でもある。

しかし第三象限の福祉論理は、特定の政治思想によって左右されるようなことはなく、あくまでも福祉をその対象者の権利として認識し、それも特定の個人の権利とするのではなく、その社会あるいは国家を構成するすべての構成メンバー、すなわち全国民の権利として、その全国民のすべてを福祉の

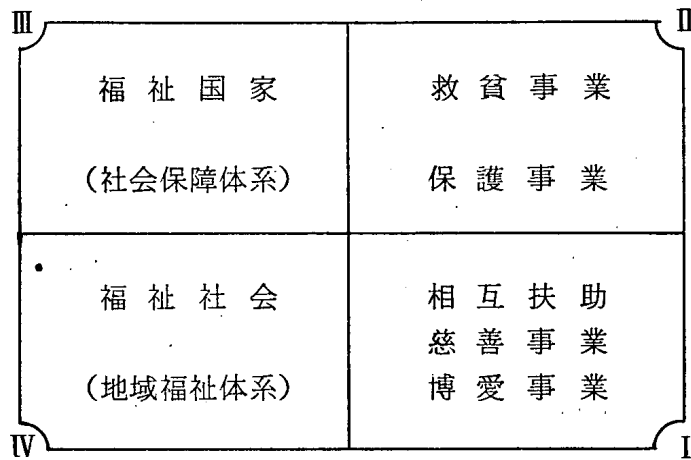
5) ここでいう「保護事業」とは、岡村理論における用語であって、1905～9年にかけての英国の王立委員会（ロイヤル・コミッション）の提示した多数派報告書の福祉論理がその典型例である。この多数派報告書は、主として慈善組織化協会（C・O・S）の代表を中心的メンバーとして作成されたものである。

対象者と考えるのである。したがって、ここでは福祉の論理が福祉の対象者の立場にたって構築され、その反対であった第二象限の福祉論理にたいしてコペルニクスの転換をとげているものといっていよう。

第三次元の福祉論理は、フェビアン協会のビアトリス・ウェッブらの主唱する「ナショナル・ミニマム」としての社会保障制度が充実し、また1942年に提示された「ベヴァリッジ報告書」にいう五巨悪（ファイヴ・ジャイアント・イーブルズ）への対応が完備した段階を想定すれば、それが典型的なかたちをなすものといえるだろう。しかし第三象限の福祉論理には、福祉サービスの処遇方法が医療や教育などと並列されるような個人の生活の一面に限定された対応として位置づけられる。すなわち第二象限の位相と同じく、処遇方法という点では第三象限の福祉論理も、個人の生活の複数の側面にたいして無限定主義的に配慮されることはないのである。それは個人がそれだけ主体的かつ自立的な存在と認識され、社会的責任（つまり個別的責任）が期待されるということでもある。ベヴァリッジ報告書にいうところの窒息させてはならない「個人の創意」とは、まさにこのことを強調しているものといえるだろう。第三象限の福祉論理における福祉政策あるいは福祉サービスは、しかしながら一方において、国家を中核にして中央に集中し、国民の権利として拡大すればするほど国家的な管理システムも拡充していくことになる。このことはとくに看過できない事実として正しく認識しておく必要があるだろう。

ところで福祉論理の第四象限の位相は、第三象限の位相において社会保障制度が充実したのち、それを前提にして、福祉システムの基盤を中央集権的な国家中心の対応ではなく、地域共同体としてのコミュニティを中心にして地域連帯的に対応するかたちのもので、こんにち社会福祉の分野で注目されはじめている「地域福祉」の論理がその典型的なものとして想定される。これは福祉サービスの処遇方法が無限定主義的であるという点で第一象限の位相に似ているが、しかし価値体系においてはすでに普遍主義的価値体系に位

図2 四象限モデルの概念的位相づけ



置づけられており、市民あるいは地域住民を主体として「自治の論理」のうえにたって福祉論理が構築され、福祉サービスが権利としての社会保障制度を前提にしてコミュニティ・ケアの体系のなかで展開されるものである。

る。そこでは障害者や老人などは地域の「共同作業所」や地域のボランティア活動に参加し、また地域住民の相互がたがいの人格を尊重しつつ、無限定主義的に個人の生活を地域福祉システムのなかで支えあいながら自己実現をはかっていこうとすることになる。

さて、以上の説明にもとづいて四象限モデルの位相における概念的位相づけを図式にしてみると、図2のようになるだろう。

四象限モデルの位相展開

ところで、以上に述べてきた四象限モデルは、歴史的に正しく位置づけることは困難である。このことは本節のはじめに述べたとおりである。しかし、ひじょうに粗っぽい見方をすれば、第一象限の位相は前近代的段階であり、第二象限以降は近代的段階に入るものといってよいかもしれない。第一象限の位相は親族や地域のエゴイズムを基調にしているが、第二象限以降は国家的対応をその基調にしている。ただ第四象限の位相では国家的対応を基調にしながらも、さらにそれに付加して改めて民主的ならびに自治的な地域連帯的対応の登場がみられるということになる。

第一象限から第四象限までの位相の展開は、「社会福祉の近代化」の過程としてとらえることも可能である。とくに「第一象限および第二象限」の各位相と「第三象限および第四象限」の各位相のタテ軸による大きな位相展開、

すなわち第二象限の位相から第三象限の位相への移行は、福祉の論理あるいは福祉の思想が「与える側の論理」として構築されたものか、あるいは「受ける側の論理」として構築されたものかという大きな質的差異あるいは質的転換を示している。それは歴史的にはおおむね第二次世界大戦前と大戦後における福祉思想の区分に該当するものといっていよいだろう。

図3 位相展開の運動と各課題

| 象限の移行 | 位相展開の運動 | 位相展開の課題 |
|----------|------------|-----------------|
| I → II | 救貧制度の制度化運動 | 社会福祉近代化への遠い道 |
| II → III | 権利実現化運動 | 社会福祉近代化への厚い壁 |
| III → IV | 自主管理化運動 | 社会福祉近代化への高いハードル |

ところで位相展開の過程は、異象限への移行をもたらす「福祉運動」の台頭が想定されるが、第一象限の位相から第四象限の位相へのそれらにはつぎのようなものが存在する。すなわち、まずはじめの第一象限の位

相から第二象限の位相への移行には「救貧制度の制度化運動」がある。これは歴史的にはいささか文学的な表現ではあるが、「社会福祉近代化への遠い道」をいくにんかのひとびとがたどりつくといった長い苦難の運動がつづけられたといっていよい。第二象限の位相から第三象限の位相への移行には「権利実現化運動」がある。これは「社会福祉近代化への厚い壁」をひとびとがともに力を合わせていっきに打ち壊すことによって達成される。そして第三象限の位相から第四象限の位相への移行には「自主管理化運動」が台頭する。これは「社会福祉近代化への高いハードル」をひとびとのニーズに応じた社会保障制度という踏み台（ときにはスロープやエスカレーターなど）を設定することによって飛びこえていくことによって可能となるだろう。以上のことを図にしてみると図3のようになる。

わが国のこんにちは、ある側面で第二象限の位相に位置するものともいえるし、またある側面では第三象限の位相に位置するものともいえる。国民(市民)の意識という点からすれば、戦後の高度成長とそれにもなう公害問

題や都市問題などのような生活環境問題の発生によって必然的に噴出した行政需要、そしてその打開への住民運動の爆発のなかで学習した社会福祉への権利意識の芽生えがあったといえる。その過程において、周知のように革新自治体の登場がつづいたのである。これらはとうぜんのこととして社会福祉の論理が受ける側の権利として位置づけられることになるわけである。しかしながら、だからといってわが国全体の福祉意識あるいは福祉思想が全面的に第三象限の位相に移行してしまっているとはいえない⁶⁾。なぜなら、わが国のこんにちの福祉政策は、福祉見直し論をはじめ政治の論理によってつねに左右され、社会保障制度の不備という理由から国民の貯蓄性向は高まらざるを得ず、そのことを逆に世界に比較して大いに自負したり、また同居を中心とする前近代的な拡大親族の私的扶養を日本型福祉などとうそぶくことによって第一象限の論理さえ登場するといったありさまが、すでに前節でも述べたように、依然としてわが国の今日の状況であるからである。

四象限モデルによるさまざまな類型化

社会福祉の四象限モデルは、もともと福祉論理あるいは福祉思想の位相展開を理解するために提示された準拠枠である。この四象限モデルは、そうした位相展開を基礎にしてさまざまな類型化のための準拠枠として活用することができるだろう。そこでつぎに各位相における福祉サービスの実践主体の特徴的なタイプの類型化や、それに付随するところの各位相における福祉サービスの対象者の特徴的なタイプの類型化、あるいはまた各象限の主要な福祉論理の類型化を試みてみることにしてみたい。

まず第一象限の位相における福祉サービスの実践主体と目されるひとつとは、地域ないしは親族のエゴイズムとしての相互扶助の場合はべつにして、慈善事業や博愛事業の場合には主として慈善事業家や人道主義者たちであって、もっぱら「宗教家的タイプ」のひとつとであるといえることができる。そ

6) 拙稿「大都市市民の福祉意識——大阪市三区についての調査報告——」桃山学院大学総合研究所『総合研究所報』Vol. 3, No. 1, 1977年, 11~28頁。

うであれば、そこにはロゴスというよりもむしろ同情とか人情とかというパトスの次元における動機づけが顕著に見いだされるものといえるだろう。

そして第一象限の位相では、福祉サービスの実践主体がこのような宗教家的タイプであればあるほど、福祉サービスの対象者たちは「厭世的タイプ」となっていくことになる。すなわち、かれらは自らの運命をはかなみ、生きていくだけの価値のないものとして人生をとらえ、極端に言えば、できることならば少しでも早くひとびとに迷惑をかけることなく死することを願うということになるのである。

したがって、第一象限の位相の主要な福祉論理は「共感の論理」ということになる。しかしながら、この位相は相互扶助を正当に位置づけておく必要があるので、その点を配慮するとすれば、この位相の主要な福祉論理は究極的には「統合の論理」ということになる。つまり地域共同体のなかで封建的な身分的秩序を維持することを目的にして慈善や相互扶助がけっきょくのところ奨励され、かつ実践されたということができるのである。慈善や相互扶助は、まさにムラ社会としての地域社会の統合のためにそのレーゾン・デートルがあったというわけである。

つぎに第二象限の位相における福祉サービスの実践主体と目されるひとびとは、行政における「官吏役人的タイプ」のひとびとである。すでに述べたように第二象限は、救貧政策が国家的な対応として制度化され、福祉サービスは国の行政的实践として展開する位相である。そうであれば、ここに行政的人間が福祉実践の主体として台頭するようになるのは当然のことである。

このような実践主体であれば福祉サービスの対象者は、きわめて行政への「依存的タイプ」の人間となっていくといえるだろう。それはべったり依存することこそ、かれらにとって残された唯一の生きる道であるからにはほかならない。依存は、けっきょくのところ自立をもたらすことなく、依存をとうぜんのことと考えるようになり、ますます依存をつよめ、「自立助長」をあえて措置解除などという権力行使によってしか達成できないというかたちに

なっていくのである。

そこで、この第二象限での主要な福祉論理は、けっきょく「権力の論理」ということになる。しかしながら福祉見直し論のように、ときの政治の姿勢によってその内容が大きく左右されるということを配慮すれば、より応用の幅の広い「政治の論理」ということばによる類型化を究極的な論理として採用しておくほうが望ましいかもしれない。

つぎに第三象限の位相における福祉サービスの実践主体は、第二象限の位相らしい福祉政策の国家的対応が社会保障制度として整備されるところから、医療における医師や教育における教師のように治療家あるいは専門家としてのソーシャルワーカーが台頭し、「専門ワーカー的タイプ」のひとびとがそれにあたるということができるだろう。ここでは「福祉とは権利なり」という認識から、福祉サービスの対象者たちは、つねに個人的にか、あるいは組織的に自らの要求を主張するようになる。つまり、かれは「要求的タイプ」の人間となっていくのである。それが頻繁となり、圧力的になればなるほど、福祉サービスの実践主体は「専門的ワーカー」から「専門的管理人」へと化していくことになるだろう。そして専門技術としてのソーシャルワークにおけるケースワークやグループワークなどは、人間管理のための巧みな専門技術としていよいよ磨きかけられていくということになるだろう。

第三象限の位相における主要な福祉論理は、すでに述べてきたように「権利の論理」にはかならないが、しかしそれはもう少し具体的にいえば、けっきょく「生活の論理」ということになる。ここでは個人の生活の基盤を地域社会にもとめ、生活の場の防衛ならびに向上をめざして福祉サービスへの要求が展開されていくということになる。ひとびとのライフ・サイクルにもとづくニーズ充足を可能にする「生活資源の体系」あるいは生活関連諸施設の整備は、この生活の論理を前提に確保されてゆくのである。ただこのとき、中央集権的な国家体制のもとに国民の生活がコントロールされるような新しい中央管理システム化がもたらされる可能性は、きわめて大きいことを付言

しておかなければならないだろう。

さて、さいごの第四象限の位相における福祉サービスの実践主体と目されるひとびとは、第三象限におけるような専門的ワーカーではありえない。それはある意味では多様なかたちをとって登場する。たとえば、ときには新しい意味での「ボランティア的タイプ」として類型化されるひとびとである。ここでは「相手の立場にたって」という第三象限の位相における専門的ワーカーとしての公的な社会福祉行政職の常とう用語がもはや意味を有さず、根底から廃棄されるということになる。なぜなら、もはや相手の立場にたつ必要がないからにはかならない。つまり相手の立場にたたなければならぬ状態が止揚されているからである⁷⁾。その意味では、この位相の福祉サービスの実践主体は、けっきょく「即地域住民的タイプ」のひとびととして類型化するのがもっとも正確ということになるかもしれない。

ところで第四象限の位相での福祉サービスの対象者たちは、どのようなタイプになるだろうか。前述したように、ここではすでに実践主体と対象者というじゅうらいからの区分そのものがナンセンスということになる。ひとびとはともに実践主体であると同時に対象者でもあるのである。その意味で、じゅうらいの区分でいえば対象者たちは「自立的タイプ」ということになるだろう。またここでの主要な福祉論理は、けっきょくのところ「自治の論理」ということになる。福祉サービスが地域連帯的対応のもとに対住民あるいは対行政にと、つねに自治の論理のもとに展開されていく。それは社会保障制度の完備のうえにコミュニティ・ケアの体系が成立し、じゅうらいの血縁や封建的な地縁から完全なる脱皮が達成されている「福祉社会」の段階ということになるだろう。

7) もちろん、この位相でもソーシャルワークそのものは否定されない。むしろ生活主体者の立場にたった真の意味での専門技術としての「総合化されたソーシャルワーク」の展開が地域福祉として台頭するはずである。
スペクト=ヴィッケリー『社会福祉実践方法の統合化』（岡村ほか訳）ミネルヴァ書房、1980年。

さて、ここで以上の解説をもとにしてそれぞれの類型化を図式にして位置づけてみることにしてみたい。まず図4は、福祉サービスの実践主体についての類型化である。図5は、福祉サービスの対象者についての類型化である。そして図6は、主要な福祉論理についての類型化である。改めてそれぞれの位相を比較してみると、相互の違いや関連性がより理解しやすくなるはずである。

図4 福祉サービスの実践主体の類型化

| | | | |
|-----|------------|----------|----|
| III | 専門ワーカー的タイプ | 官吏役人的タイプ | II |
| | 即地域住民的タイプ | 宗教家的タイプ | |
| IV | | | I |

図5 福祉サービスの対象者の類型化

| | | | |
|-----|--------|--------|----|
| III | 要求的タイプ | 依存적タイプ | II |
| | 自立的タイプ | 厭世的タイプ | |
| IV | | | I |

図6 主要な福祉論理の類型化

| | | | |
|-----|-------|-------|----|
| III | 生活の論理 | 政治の論理 | II |
| | 自治の論理 | 統合の論理 | |
| IV | | | I |

3. 70年代の福祉論理の反省

さて、社会福祉の準拠枠を提示したところで、つぎにわが国の福祉政策の現段階に目をうつし、そのうえでつづいて今後の課題へと論をすすめていくことにしてみたい。

福祉政策の経過

戦後10年を経過した昭和30年（1955年）の『経済白書』は「もはや戦後ではない」ということを強調した。それは朝鮮動乱（1950～53年）などの特需景気によるところが大きかっただろう。しかしながら、同じ昭和30年の『厚生白書』は生活保護の被保護世帯とほぼ同じ水準の低所得者層が全国で約1,000万人もいることを明らかにした。かれらは苦しきながらも頑張っているボーダーライン層である。その年の厚生白書は、図らずもかれらが社会保障の網の目から落ちこぼれていることを明らかにしたというわけである。⁸⁾

この昭和30年は、政府のあとおしのもとに「日本生産性本部」が設けられ、わが国の独占資本による本格的な経済の高度成長がはじまる時期でもある。当時の岸内閣は「福祉国家」の建設といういっけん積極的なポーズをとって昭和32年には国民皆保険計画を、そして昭和33年には国民皆年金政策をそれぞれ打ちだした。しかしこうした政策の根底にある論理はいったい何であったのだろうか。それはまず生活保護費のうちでもっとも多額の出費が「医療扶助」であるというところから医療扶助費を節減するために、その費用を国から持ちだすかわりに各自の拠出方式による「自分の病気は自分で治せ」という論理、すなわち経費節減の論理こそが国民皆保険政策の根底の論理であったのである。さらに拠出制年金政策の根底の論理は、その拠出金をもとに国がいっきょに経済成長をとげようとするところの「他人の禪で相撲をとろう」という論理にほかならなかったのである。つまり、そこには福祉の仮面

8) 雇用不安定のうえ最低賃金制の確立もない今日、こうした状況は大きく変わることなく持続している。

をつけた経済偏重主義の鬼がいたのである。このように比喩したからといって、それが週刊誌的にすぎるなどとはけっしていえない。なぜなら、それがそのまま万人の認めるこのかんの歴史的事実にほかならないからである。

昭和35年は、いわゆる「安保の年」である。この年、岸内閣はたおれ、池田内閣が成立する。池田内閣は最初は低姿勢であった。その政策の主眼は「所得倍増」であり、そのためにまずアメリカの軍事的アジア侵略を日米経済協力のもとに加担し、よきパートナーシップを果たしていくことになる。国内にあっては徹底的な合理化を強行し、そのなかで「地域開発」と称して独占資本・産業優先の高速道路網の全国的整備を開始していった。産業優先の地域開発・道路整備は車のためではあっても、国民福祉のためではけっしてなかった。このような地域開発は老人や児童や障害者といった社会的な弱者を道路から放りだしてしまった。そのかん物価は上昇し、じゅうらいの各種のひずみは深まり、道路は完全に車のものとなっていった。

こうした政策が経済偏重・産業優先であるということに気づき、非難の声がたかまりだしたころ、政権が交代して佐藤内閣が成立した。この内閣は社会のひずみ是正のために「社会開発」政策なるものを打ちだした。それはじゅうらいの地域開発とは異なり、人間優先・人間尊重の政策であると説明された。しかしそれはたんなることばの上だけのことであって、佐藤内閣もまた池田内閣と同じ経済偏重主義の路線をまっしぐらに突走っていった。その結果が1960年代後半から1970年代にかけての世界に比類のない経済の高度成長であり、かつ世界に比類のない公害問題・都市問題などの爆発的発生である。

日本列島改造論を強調しながら、つぎに登場したのが田中内閣である。この内閣においては公害問題や都市問題は省みられない一方、高福祉は経済の高度成長が前提であるとばかりにじゅうらいの経済偏重主義があらためて鼓舞された。田中内閣は昭和48年（1973年）を「福祉元年」と名づけることによって年金支給率などの改善を試みはしたが、その秋には、いわゆるオイル

・ショックを経験し、狂乱物価に悩まされ、内閣がいくら強調しようとも、わが国はいよいよいままでのような高度成長を維持することができなくなった。

そのあとをうけた三木内閣は、中近東の外交方針をオイルを目当てに大きく変更させた。国内にあっては、いわゆる「ライフ・サイクル論」を謳いあげてはみたが、経済の低成長段階への突入とともにたんなる絵に描いたモチになり、まったくの不発に終わってしまった。つづく福田内閣は、財政難をまえにして「無い袖は振れぬ」とばかりに、いわゆる「福祉見直し論」をぶちまけた。このあとをうけた大平内閣は「日本型福祉社会」の建設を説いているが、これも福祉見直し論を前提にしたところのまさに復古趣味的なアナクロニズムにほかならない。

このかんの福祉政策は、昭和35年の精神薄弱者福祉法、昭和38年の老人福祉法、そして昭和39年の母子福祉法というように順次に関係諸法規の制定をみたが、福祉サービスはあくまでも施設建設・施設収容を中心にして地域社会からの隔離を押しすすめるものにほかならなかった。たとえば人間優先・人間尊重をうたい、じゅうらいの地域開発政策にたいして社会開発政策を打ちだした佐藤内閣のときに登場する巨大障害者収容施設建設構想、すなわち「コロニー思想」は、その代表的な福祉政策ということができるだろう。

昭和40年6月に佐藤内閣の政府諮問機関である「社会開発懇談会」の中間報告はつぎのように述べている。すなわち「一般の社会で生活していくことの困難な精神薄弱者に対しては、環境のよい土地にコロニーを建設し、能力に応じて生産労働に従事させることが必要である」と。これは明らかに人里を離れた、そして社会と隔絶した地域に巨大な収容施設、つまりコロニーを建設しようとするコロニー思想を表現したものにほかならない。この構想はさらに昭和40年12月の厚生省コロニー懇談会の「コロニー設置についての意見書」に完全に具体化されることになった。高崎市寺尾町の国立高崎コロニーは、これをもとに建設がすすめられ、大阪府では富田林市の金剛コロニー、

愛知県では春日井市の愛知県コロニーなどと、全国各地で同様の建設構想が展開され、つぎからつぎへと巨大障害者収容施設の建設がすすんでいったのである。

福祉見直し論の意味

ところで、こんにちの減速経済下における福祉政策の主流である「福祉見直し論」について、ここでいくらかの考察を加えておく必要があるだろう。福祉見直し論は、もともとは革新知事である長洲一二神奈川県知事が昭和50年7月に、かつて高度経済成長を目ろんで政府のキモ入りで設立された日本生産性本部の主催する軽井沢セミナー「地域社会と企業」において、おおむねつぎのような講演をおこなったところに始まる。⁹⁾ すなわち、このかんの経済の高度成長の結果、福祉行政の量的な増進があったが、しかし低成長期に入ったこんにちでは財政がひっ迫化しているのだから、これまでの福祉行政をご破算にして考えなおす必要がある、と。この主張は、このあともっばらすでにその姿勢を固めていたといえる当時の福田内閣の基本政策として位置づけられていくことになるのである。

長洲知事の主張をここであえて好意的に解釈するとすれば、おおむねつぎのようになるといってよいだろう。まず第一に、このかんの行政は、ある意味では主体性を失ってまでも、住民の要求どおりに応えてきた。それは高度成長の結果、財源が潤沢であったからである。しかしそれは票よみ式の人気とりの政策ではなかっただろうか。そして第二に、それは声なき無告の社会的弱者よりも強力に圧力をくわえる住民のみにたいする無計画な、行きあたりばったりのバラマキ福祉ではなかっただろうか。これらは低成長時代に入ったいまは、ただちに見直されなければならないだろう、と。

このように好意的に解釈すれば、たしかに「票田培養主義の福祉政策」や「要求丸呑み方式の福祉政策」、あるいは福祉ニーズの緊要性と序列性につ

9) 長洲一二「変革期の自治体と企業——福祉政策のあり方を考える——」三浦文夫編『これからの社会福祉施策』全社協出版、1977年、81～88頁。

いての認識の欠如したままの「優先順位無視の先取り主義の福祉政策」などへの質的な問いなおしという何ほどかの意義は認められるにちがいないだろう。しかしながら現実には、この福祉見直し論がすでに一人歩きして、たんに緊縮財政をまんまと通りぬけるためのパスポートになってしまっており、住民の立場にない為政者のたんなる自己防衛論になってしまっているのである。さらに、すでに述べたように福祉政策の前近代的な段階へとUターンする危険性さえまねきかねない導火線にもなっているのである。

バラマキ福祉などというが、じっさいにそれほどバラまかれたのだろうか。「産業基盤整備」のためにこのかんに費やされてきた総額と比較してみても、「社会保障関係予算」がこのかん18%程度を保持してきたということでバラまいたなどといえるのだろうか。革新自治体としても、いままでの遅れぶんを考え合わせれば、それさえ充たすことのできるような予算計上であったといえるのだろうか。むしろ、ここで強調されなければならない福祉見直しとは、つぎのような点にあるといわなければならないだろう。

まずはじめに、社会保障関係予算の18%のうち福祉関係費では児童福祉関係がもっとも高く、それも保育所建設などの土木建設費がその大部分を占めているのである。また18%の半分は「医療関係費」である。こうした事実の抜本的な見直しこそもっとも大切であり、予防医療や地域医療体制の不備が社会保障関係費にシワよせされてきていることなどの見直しなくして、表面的な現象に左右されて単純にバラマキ福祉とばかり主張して、そのレベルにおけるたんなる財政的見直しの主張では、たとえ好意的に解釈したとしても「発言の空しさ」が目だつばかりである。

発言の空しさは、基本的には福祉の論理あるいは福祉の思想という点での明確な準拠枠の欠如が存在するからにはほかならないだろう。前節に提示した社会福祉の準拠枠としての「四象限モデル」を前提にしながら、発言の空しさの中心的部分のいくらかについてここで指摘しておくことにしてみたい。

けっきょく煎じつめてみれば、福祉見直し論の主張は、第一に、「高度経

済成長のときは高福祉でもよいが、低成長のときは低福祉にならざるをえない」と主張しているのである。この発想では福祉政策とは、そもそも「お恵み論」あるいは「おこぼれ論」になってしまっているといえるだろう。こうした社会福祉の論理は、四象限モデルにおける位相的位置づけをすれば、第二象限の論理ということになる。ここでは福祉サービスの対象者は、とうぜん「福祉とは権利なり」という意識をもつことが許されない。サービスを受けることは「恥」ということになるだろう。発言の空しさは、これ以上なにをかいわんやである。

ところで、つぎに見直し論の主張では、高度経済成長期における老人世帯や母子世帯あるいは障害者をかかえた家庭のひずみ、そして低成長期に突入していらいのその窮乏度の深刻さなどをまったく無視しているといわざるをえないだろう。低成長期なればこそ、その深刻化のますますの拡大は明らかである。福祉ニーズの緊要性と序列性についての正しい認識が存在するならば、ただたんに為政者の都合による財政の見直しなどではなく、低成長期なればこそニーズに応じてますます厚い福祉サービスの拡大化こそがまずもって主張されなければならないはずである。為政者の都合、すなわち為政者のニーズが優先されてしまっているようでは「受ける側の論理」としての福祉論理は、まったく無視されてしまっているということにはほかならない。福祉見直し論がまさに「政治の論理」であり、第二象限の位相の論理であることは自明の理である。

さいごに、福祉見直し論の主張では、老人医療費の無料化をはじめとする革新自治体によるこのかんの、いわゆるバラマキ福祉あるいは先取り福祉の運動が「四象限モデル」における第二象限の福祉論理から第三象限の福祉論理への位相展開としての「権利実現化運動」として重大な意義を有していたことをまったく無視してしまっているということが指摘できるだろう。じゅうらい福祉とは、一部の社会的弱者の「特殊なニーズ」に応じる特殊なサービスとして位置づけられてきた。しかしこのかんの福祉運動は、そうした

「社会福祉近代化への厚い壁」をいっきに打ち壊わし、福祉とは、けっきょくライフ・サイクルに即応した国民の基本的な、そして一般的なニーズに応じる一般的サービスであると位置づけていく運動として展開してきたのである。

こんにちのわが国の段階では、福祉政策をその他の政策にたいして「特殊」とか「残余」、あるいは「代替」とか「補充」などと位置づけるのではなく、まさに医療や教育などと同じ普遍的な位置におくことこそもっとも重要な課題である。今後もなお、わが国の福祉政策にとって、こうした運動がいかに重要な意義を有しているかを正しく認識せずして、わが国の「福祉社会への道」はけっしてありえないことを知るべきだろう。

現代日本の福祉政策の根底にあるもの

ここで、いくぶん羅列的ではあるが、こんにちのわが国の福祉政策の根底に流れている福祉論理あるいは福祉思想をいくつかの項目（原則）として整理して指摘しておくことにしてみたい。これらは四象限モデルの第二象限の位相における諸特徴であると同時に、とうぜんのこととして今後かならず克服されていかなければならないわが国の福祉政策における重大な未解決課題である。このことを肝に銘じながら論をすすめてみることにしてみたい。

わが国におけるこんにちの福祉政策に見いだされる第一の原則は「分類処遇の原則」である。この分類の意味するものは、あくまでも行政上の能率や事務上の便宜のための対象者の分類であって、救済を与える側の都合による分類である。精神薄弱者、身体障害者、老人、貧困者といったような分類がそれであって、こんにちのわが国における社会福祉法制はこうした観点にたって制定されたものばかりである。ここでは、たとえば76歳の老親が長年のあいだ介護してきた37歳の心身障害をもつ息子をタオルで絞め殺すという悲劇にたいしては、老親は老人福祉法により老人ホームへ、そして心身障害をもつ息子は身体障害者福祉法によって障害者福祉施設へと分類処遇することになる。そこには老親と息子を同時に地域のなかで家族として把握する「家

族福祉サービス」あるいは「家族福祉法」などは存在しないのである。

つぎに第二の原則は「保護処遇の原則」である。ここでの保護ということばは「保安」を意味し、いわば地域社会の安全(エゴイズム)のための保護である。そこではサービスを受けるものは、社会防衛のために保護ということばとともに社会から隔離されることになる。前述したところの巨大障害者収容施設であるコロニーなどは、そこが障害者のための新しい庇護社会であると同時に、長期収容を前提にした完全管理の「人間収容所」にほかならない。保護処遇とは「厄介もの」である障害者の隔離処遇としての差別処遇なのである。こうした原則からは、サービスを受けることが国民の権利であるというような思想などはけっして生まれてこない。むしろサービスを受けることは国民として恥だとか罪などとして意識されることになるだろう。

ところで第三の原則は「恩恵処遇の原則」である。わが国におけるこんにち、福祉とよばれるもののほとんどは、実は行政側の措置権行使というかたちをとっている。それはまったく権力的な処遇であって、個人のもつ選択の意思を度外視している。たとえば福祉行政の主たる目的である「自立助長」についてみても、それは行政側のたんなる権力的な保護打切りと同義でしかない。福祉とは基本的に権力的であってはならないはずである。個人の尊厳をまもり、個人の選択の意思を最優先し、個人の自己実現を助長するところにこそ、その出発点があるはずである。しかしながら、わが国のこんにちの福祉政策では、福祉サービスのすべてが上から下への恩恵として、また権力行使として与えられているのである。そうであれば、そこにかつての改正エリザベス救貧法における「劣等処遇の原則」さえも顕在化してくることも必然的な現象ということになるだろう。

つぎに第四の原則は「一括処遇の原則」である。これは前述したところの権力行使による恩恵処遇の原則が施設への一括収容という形式をとっているということの意味している。すなわち「障害者」たちは個々の家庭において処遇をうけるのではなく、原則としてコロニーなどといった収容施設に収容

されることによって一括処遇をうけるのである。これは保安全管理のためであると同時に、経費節約のためでもある。したがって、そこでは施設収容における受益者負担という論理が展開されることになるのは、しごくとうぜんのことである。

第五の原則は「直接処遇の原則」である。これは「福祉に欠ける状態」を個人的レベルにのみ設定して、個人の私的消費あるいは個別的生活条件の点のみを重視し、個人を対象に直接的に処遇することを意味する。この原則は、じゅうらいの福祉六法の名称を知るだけですぐに理解されることである。

ところが高度成長期以降、生活環境の破壊や社会資本の立遅れは、そうした個人中心的サービスのレベルを越えたサービスを必要としている。しかしながら直接処遇の原則からは、個人がバラバラにとらえられているために、生活保持が個人の責任としてのみ認識され、かつ受けとめられる結果になり、サービスが必然的に事後処遇のかたちになり、予防的施策あるいは環境条件の整備が無視されるか、疎そかにされる。「地域福祉法」の制度化や「地域福祉」の重要性が論じられるのも、まさにこの点にある。

そして第六の原則は「優先処遇の原則」である。これは厳密には「特殊的サービス優先処遇の原則」というのが正確である。これは一般的ニーズにたいして特殊的ニーズをもつひとびとを対象にして何かを与えること、それも一般的サービスに優先して与えることをもって福祉政策の本来のあり方と考える原則である。¹⁰⁾ この原則を「社会的弱者優先の原則」と考えて、これこそいかにも真の福祉であると考えがちであるが、実はこの原則も克服されるべき批判の対象である。なぜなら、ここでは福祉とは、教育や医療という一般的なサービスの網の目にかかってこない、あるいはかかることのできないひとびとにたいして特殊的処遇あるいは保護的処遇をおこなうことであるという基本的に差別的な考え方にたっているからである。

10) 一般的サービスと特殊的サービスとの相異は、実はまったく相対的なものである。ここでの一般的サービスとは、教育権や医療権などの基本的生活権の保障を意味する。

これでは、すべての国民にとって基本的な人権であるはずの一般的サービスから排除されたうえに優先処遇などといって差別され、それを恩恵などといって押しつけられるということになってしまうだろう。いふに現にそうなっているのがわが国の現実なのである。こうしたサービスとしての収容施設の数や社会保障費の国家的予算額などがいくら量的に拡大されようとも、それは福祉社会への道を正しくすすむことにはけっしてならないのである。ここで見直されなければならないのは、福祉政策そのものであると同時に、ほかでもないある特定のひとびとを排除するような体制ないしは枠組を設定している医療や教育の今日的なあり方なのである。このことは、すでに述べたように、福祉政策がその他の政策にたいして「特殊」とか「残余」、あるいは「代替」とか「補充」などと位置づけられるべきではないということをも別言していることにほかならない。正しい意味での福祉見直し論は、まさにこの点に集中することこそ現代的な課題なのである。

4. 福祉社会への現代的課題

住民主体への方向転換

さて、このかんの「高度経済成長」政策のひずみや生活環境問題の発生は、構造的に、あるいは潜在的にひとびとの心のおくそこに深く影響をあたえてしまったといつてよい。たとえ前近代的な第一象限の位相へのUターンがいはづう的に宣言されようとも、市民はただちにそれを首肯するようなことはけっしてないはずである。行政需要の爆発、そしてそれに並行した権利意識ならびに住民運動のエネルギーのたかまりという貴重なる経験は、それまでとおなじ構造的現実がげんに目の当たりに存在するかぎり、いつでも戦闘体制に入りうるという潜在的な可能性として、あるいはまた再燃焼のための火だねとして市民ひとりひとりの心のうちに強烈に焼きつけられてしまったのである。

このことは権力をもつ支配者側にとってはひじょうに厄介で困まったこと

になってしまったにちがいない。それは政府の推奨による地域政策論としてのコミュニティ論がこうしたことにたいする政府の対応策として登場してきていることから明らかである。また、いかなる政策の実施にも、つねに背後において機動隊の出動の準備を考慮しながら、市民の様子をうかがいつつ巧みに遂行しなければ達成できなくなったことから明らかである。

考えてみれば、高度成長政策のひずみや生活環境問題の発生は、住民の意識を「権利意識」あるいは「市民意識」へといざない、シビル・ミニマムの保障を住民の基本的な権利としてとうぜんのことと認識させる結果となった。¹¹⁾ また人間性回復の場としての地域生活の重視は、じゅうらいの伝統的な住民組織への抵抗・反発を生ぜしめ、それらを空洞化させ、民主主義的に再編成させる結果になった。そして住民運動の発生は、ふるい地域有力者たちとのゆ着による住民不在の地域政治にたいして住民主体による革新的体制へと大きく転換させる結果となった。

これらはわが国における市民意識の本格的な成長ならびに発展の過程としておおいに歓迎こそされても、けっして厄介で困まったことなどと認識されてよいはずのものではない。これらが事実としてひじょうに厄介で困まったことであるとするならば、それは旧来の体制の変化によって不利益をこうむるほんの一部の保守的な権力者たちにしかすぎないはずである。

その意味において、いま旧来の体制の変化によって不利益をこうむるというきわめて利己主義的な論陣をとるに足らないものとしてさておくとするならば、わが国における市民意識の本格的な成長ならびに発展は、保守にしろ革新にしろ、とうめんする経済的不安にともなう財政的危機を長期に、あるいはまた根本的に解決するという目的のためには、おおいに歓迎こそされても、こんにちの財政的危機を惹起せしめた張本人などとあらぬ疑いをかけて拒否されてしかるべきものではけっしてないのである。

11) 松下圭一『シビル・ミニマムの思想』東大出版会、1971年。

とはいえ、たしかにマイナスの評価として、行政需要が爆発し、きよくたんな住民のエゴイズムまるだしの行動が横行する傾向にあるという指摘は、謙虚に拝聴しなければならないだろう。しかしながら、このことももとはといえば依然として普遍主義的なないしは民主主義的な市民意識の確立が不じゅうぶんであるがゆえに過渡的に生じたことであって、さらなる住民運動の進展こそがいよいよ必要であって、その逆ではけっしてないはずである。

また、ときに単一要求の解決のみにとどまる「行政依存的行動」としてしか展開していないではないかという批判的な指摘もあるが、これとても依然として積極的な住民主体による行政の保障がなされずして、住民の自治の確立などありえようはずがないのである。

積極的な住民主体の行政にきりかえることによって始めて、期待される新しい福祉政策も、あるいはまた受益者負担論も、住民の積極的で主体的な提案と主体的な責任分担によって活性化されることになるのである。そしてまた、みずからの生活する地域社会の問題解決のために住民が積極的に、かつ主体的にボランティア活動にとりくむようになるのである。それは住民主体こそ決め手であって、それなくしてはいかなる提案もすべて水の泡と化してしまうだろう。

住民主体とは、なにも住民の行政需要を手あたりしだいに充足させていくことではない。行政需要の爆発とは、基本的な住民のニーズが充足されないがために生活そのものが歪曲化し、その屈折として現れたさまざまな症状のひとつであるといつてよい。これにたいしてそのままサービスの提供をおこなうことは、真の意味での革新行政ではありえない。それは病気にたいする対症療法とおなじであって、病因にたいする根本的治療にはなっていないのである。

されば、その根本的治療とはいったいなにか。それは必ずしも治療者と患者というような関係（あるいは対置する立場）を形成することによって成りたつ医療とは同一視することのできないそれ特有のものがそこには存在する。

それは住民みずからによる主体的な解決の方法が模索され、かつ実践されなければならないというきわめて重要な問題である。すなわち、住民みずからが福祉サービスの実践主体であることと対象者であることという対置的關係を止揚して主体的に根本的解決のためにこぞって立ちあがらなくして根本的治療はありえないということである。それこそが住民主体の行政ということの本質である。そしてまた、それは中央にたいする地方における福祉行政の「自主管理化運動」の展開のなかでのみ成長する福祉社会への新たな位相展開そのものでもある。

住民が自ら地域における多様な福祉ニーズを深く理解し、そしてそれらのニーズの体系における緊要性と序列性の明確化とそれらのニーズに対応する社会的資源の整備をはかっていく。そしてそれらにたいする住民全体によるコンセンサスの確立、さらにこうした過程をとおしてのコミュニティの形成とつづいていく。これはもちろん権利の論理としての、あるいは生活の論理としての第三象限の位相における福祉論理を前提にしたところの行政の開始によってのみ可能となる。こうしたことを基礎にしながら住民の自治によって樹立された社会こそが真の福祉社会であって、それはときの政治や経済のあり方の変化による外からの風あたりによって容易には傷つくことのない強固な自動制御装置をビルト・インしたところの福祉システムの確立した新しい社会ということになる。

住民主体と自治体革新

福祉システムの確立した社会とは、けっきょくのところ住民による「自治の論理」としての福祉論理の確立したところの社会福祉の四象限モデルにおける位相展開の過程の最終段階にいたる社会である。それは行政主体を前提にしたところの「住民参加」方式などによって形成できるような規格化した、かたちだけの表面的な民主主義的社会などではない。それは住民参加などといった形容詞をいくら積みかさねてみても行政主体であることを本質的に放棄しないかぎり、永遠に成立することのない社会である。

されば住民主体とは、住民が主体的になんでもやるのであるから、行政の側はなにもしなくてもよいのだろうか。いな住民主体とは、まさにその正反対である。ここでの「住民主体の行政」とは、あくまでも「行政の課題」であって、住民の側の課題としてのみ押しつけてしまうことは許されない。行政への住民の無関心や積極的な参加の姿勢のないことをなげき、それを住民にたいして責任転嫁するような姿勢こそ反住民主体の姿勢であると非難されなければならない。

では福祉システムの最終的な確立にむけての行政の側の課題とは、いったいなにか。それはまずなによりも「自治意識の高揚」ということである。それは住民主体にとっての最初の目標であると同時に、また最終の目標でもある。こうした目標達成のために行政の側としては、まず住民の基本的ないしは一般的ニーズにたいする福祉政策の「拡大化」運動すなわち権利実現化運動へのとりくみから着手することがもっとも重要である。なぜなら、それは「自治の論理」による第四象限の位相の福祉論理の確立のためには「権利の論理」ないしは「生活の論理」による第三象限の位相の福祉論理の確立が前提であるという福祉論理の位相展開の過程における基本原則があるからである。福祉政策の拡大化のための住民運動の掘りおこしは、まさに寝た子を起こすやり方である。自治体みずからがこのようなことを行なうことは、中央や大資本とゆ着したかたちでの自治体行政を行なっているかぎりにおいては、まさに不可能なことであるにちがいない。その意味では、このことは真の意味での革新自治体かいなかの最終的な踏み絵であるといってもよい。

福祉政策「拡大化」運動の掘りおこしは、現時点では必然的に「自治体の限界性」にうちあたることになる。それはいわゆる三割自治の問題や超過負担の問題などが存在するからにほかならない。しかしながら、住民によって自治体の限界性がたんなる机上の知識としての認識ではなく、まさに生活の基本的ニーズをかけたの真の認識となったとき、それこそ目的とする自治意識の高揚に必然的につながっていくものといってもよいだろう。

さらに、これは自治体間の連合化による市民運動化にとつなげていく必要がある。もしそれが住民不在による革新首長のたんなる独善的行為というだけに終わるとすれば、それはせいぜい個人の国会議員になるための選挙の事前運動ほどの意味にしかならないことになってしまうだろう。基本的に不可欠なことは、自治体の首長および行政職員と市民との連帯化による「自主管理化運動」であって、これこそが住民主体の中心的な核であり、それなくしては住民主体もなければ、自治体革新もありえないのである。

このような住民主体の団結をみてはじめて、市民の潜在的エネルギーや民間資金の積極的動員が可能となるのである。そのときには受益者負担論やボランティア論をあえていっぽう的に宣言しなくても、それらはそれこそ住民主体の必然的な論理的帰結として主体的に提案され、かつ活性化されることになるだろう。

住民による主体的な福祉計画の策定。そして、全体的な自治体計画案にたいする意見の表明。それにつづく財政実態の客観的理解。さらに計画実施における積極的な責任分担。これらはつねに住民のコンセンサスの確立を前提にすすめられる。住民のコンセンサスがあればこそ、福祉ニーズの緊要性と序列性についての体系化が地域内における適正福祉・公正負担として認識されることになるのである。そして、これらはまた地区の末端にいたるまでの住民組織によるインターグループ・ワーク方式のフィードバックの体系を確立することによって、つねに「福祉アセスメント」を実施していくというかたちをとることになるのである。

福祉システムの体系化

さて、いま期待される住民主体の行政が開始され、福祉社会への本道に一步一步とあゆみがすすめられたとした場合、もっとも具体的な課題としてまずはじめに問題になることは、おそらく「福祉システム」の確立ということであるにちがいない。そこで、本稿においては新しい福祉システムの確立のためにもっとも重要で、かつ基本的な要因であると考えられるいくつかの項

目をひろいあげ、それらのそれぞれに簡単な説明を付しておくことにしてみたい。

まず第一は、一般的ニーズへの対応としての一般的サービスにたいする権利の全面的保障ということである。このことは「一般的サービス優先の原則」とか、あるいは「サービスの普遍主義」とかよぶことのできるものである。一般的サービス優先の原則である以上、たとえば障害者だからこそもつ特殊なニーズがあっても、それをその他のいかなる基本的な一般的ニーズよりも優先するなどということはないということである。障害者のもつ特定のニーズを優先して、いかにもこれこそ「福祉優先」の福祉論理などとばかり早合点してはならないのである。

障害者であろうとなかろうと、すべての市民に共通の一般的ニーズにたいする一般的サービスをまずもって優先するということを全面的に保障せずして、特殊的ニーズを優先することは、ときに差別につながり、あるいは隔離にむすびつくことにならないともかぎらない。たとえば障害児だからといって、かれらのもつ一般的ニーズのひとつである「教育権」をうばっておいて、「障害」にのみ着目し、かれらの特殊なニーズにみあったサービスの優先などといって隔離あるいは分断をすすめることは絶対に許されるべきではないのである。こうした特殊的ニーズにたいする特殊的サービスは、一般的サービスの優先を前提にしたうえで体系的に位置づけされてのみはじめて意味をもつことになるのである。

つぎに第二は、「サービス利用の自由化」の問題である。このことは市民の自由で、主体的なサービスの利用と選択の権利の保障を体系化するということにほかならない。このためにはサービスの選択の範囲の幅をおおはばに拡大化しなくてはならないということになる。じゅうらいでは資産調査や所得制限などによって対象者の選別が措置権者の「権力的な選別主義」によって行なわれ、対象者の権利抑制をとうぜんのこととして許容してきた。このことは必然的にサービスを画一的なものにし、サービスをうけるものに屈辱

をあたえてきた。

ここにち、じゅうらいからの貧困問題の潜在化と拡散化とによるところのニーズの外様化が「新しい貧困問題」として現代の福祉問題の焦点となってきた。新しい福祉システムは、これにたいして旧来のような救貧政策的な権力的発想にもとづくものではなくして、サービスの選択の幅の拡大化、とくに非貨幣的ニーズへのサービスの拡大化をじゅうぶんに配慮し、サービスの選択権を市民に最大限に保障することが重要である。こうした体系の確立を前提にしてのみはじめて負担の公正化としての受益者負担論もとうぜんのこととして市民のあいだに積極的かつ主体的に活性化してくるのである。

第三は、「地域福祉の体系化」という問題である。福祉サービスの基本原則のひとつに、サービスの提供はニーズの存在するその場において、あるいはその同一の地域において行なわれなければならないということがある。それはすなわち第三象限の位相における「生活の論理」の具体的表現である。地域福祉の体系化とは、この基本原則をすなおに確認することによってまずはじめられる。このことは一方においてじゅうらいの福祉施設のあり方にたいして根本的に再検討をせまることになる。生活の営まれている地域社会から老人たちや障害児たちが排除され、そして人間優先・人間尊重の「社会開発」ということによって増設されてきた巨大施設に収容され、隔離されることが真の福祉サービスでないことは明らかである。

このように述べたからといって、在宅福祉サービスのみが新しい福祉システムであると考えてしまっては正しくない。地域福祉の体系化とは、地域内における施設体系と在宅サービスとこれらに対応したマン・パワーの体系が構造的ならびに機能的に統合化され、いわゆるコミュニティ・ケアの体系として確立してはじめて完成することになるのである。

人的資源と財源の確保

ところで、新しい福祉システムの確立のための重要で、かつ基本的な要因の第四は「人的資源確保のための組織化」の問題である。これは福祉サービ

スの提供に不可欠なマン・パワーの質および量の両面にわたる問題である。

福祉従事者、民生委員、各種相談員、およびボランティアなどといった人的資源の確保は、効果的な福祉サービスの管理運営にとって基本的に重要な課題である。地域福祉サービスの体系化のためには、その地域にいかなる人的資源がどれほど存在するかということの正確な把握とその確保は、致命的ともいえるほど重大な問題である。

じゅうらいのように福祉サービスが権力的にいっぼう的に、あるいはまたたんなる個別的な善意だけによって提供されていた場合とは異なり、住民主体の体制の達成された状態においては新しい福祉論理による「地域ぐるみの実践化」がなされなくてはならない。そのためには地域福祉活動の中心部分に「福祉教育活動」が位置づけられることになる。それも新しい福祉論理にもとづく教育活動の実践をとおしての人的資源の確保である。それはその地域社会の個別的条件を組みこんだかたちでの福祉サービスの実践化を可能にするものである。

小学生（高学年）あるいは中学生に夏休みなどを利用して必修単位として地域ボランティア活動を実践させる。あるいは官製的呼びかけではなく、真の住民のなかから福祉教育のための映画づくりや福祉読本づくりなどの活動を実践する。これまで、こうした方向での組織化はほとんど見られなかった。新しい福祉システムの確立のためには、福祉サービスの効果的な管理運営のために地域ぐるみであたなくてはならない。福祉センターやボランティア・センターの設置は、こうした志向性においてのみ存在根拠の正当性が認められるものである。

そして第五は「財源確保のための組織化」の問題である。この問題は、福祉サービスがときどきの財政事情や政治事情などによって左右されることのない確固たる基盤をつくるために、新しい福祉システムの確立にとってはもっとも重要な課題であるといっていよい。と同時に、それはもっともむずかしい課題でもある。福祉サービスにとっての必要財源は、それが継続的かつ安

定的に確保されるためには、まず一般財源とは別途のかたちにおいて、ある程度の基本的な部分の財源確保がなされることが重要である。それには民間の自主財源をいかに可能にするかということがもっとも重要な課題として浮上してくるだろう。

この場合、財源確保のためにいろいろな具体的提案を行なうことそのものはそれほど困難なことではないにしても、それらを現実的なものとして可能にすることは、きわめて困難なことである。それを現実的なものとして可能にするかいないかの基本的な指標として、ここで地域住民による「自治意識の高揚」の有無という住民主体の行政そのものの進展の度合がするどく問われることになるのは、しごくとうぜんのことである。

いま、住民主体の行政がじゅうぶんに進展しており、地域住民による自治意識の高揚がみられるとするならば、民間の自主財源の確保の方法としては「共同募金」や「福祉基金」あるいは「福祉公債」の発行などといったものが指摘されるにちがいない。あるいは「目的税」構想などもそのひとつの重要な可能性として指摘できるかもしれない。しかしながら地域住民によって、これらが積極的に、あるいは主体的に提案され、組織化されるには、やはり地域住民が自治体行政をみずからの権利の保障のための住民主体による福祉行政として自覚し、経費をはじめとする情報の完全公開を前提にして全面的にサポートするというかたちになったときにおいてのみはじめて可能である。すなわち、自治意識の高揚なくしてはいかなる財源確保もむずかしく、自治意識の高揚があってはじめて、ひとびとが自らの生活する地域社会における福祉政策の維持のために、住民であるかぎりとうぜんのこととして積極的かつ主体的に財源確保のために東奔西走して最大限の努力をすることになるのである。これからの福祉政策を考える場合、もっとも重要で、かつ中心的な課題とは、けっきょくのところ自主管理化運動とともに住民主体による福祉行政の確立をとおしての自治体革新ということに収斂するものといってよいのである。

新しい福祉システムの確立のためには、このほかにもまだ多くの重要かつ基本的な要因がいくつか指摘できるはずである。しかしながら、その多くは住民主体の福祉行政のための自主管理化運動の展開のなかで住民を主体にしてそれぞれの地域社会ごとに個別的に模索されていってこそ有意義である。ここでは演繹的な方法よりも帰納的な方法が重視されることがもっとも重要なのである。 (1980. 2. 20. 脱稿)

〔付記〕

本稿は、紙幅制限のうえでは上下の二部に分けて掲載すべきところ、筆者の海外研修による渡航の都合上、関係当局ならびに編集委員の方がたの御配慮によって同時にまとめて掲載させていただきました。ここに記して感謝の意を表します。